

Recente ontwikkelingen in de inbreukprocedure

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2014). Recente ontwikkelingen in de inbreukprocedure. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 62(9), 383-390.

Document status and date:

Published: 01/01/2014

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Recente ontwikkelingen in de inbreukprocedure

144

M. Chamon*

In de afgelopen jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voltrokken die een betere naleving van het EU-recht door de lidstaten beogen. Zo is er EU Pilot, een informeel initiatief van de Commissie om problemen op te lossen zonder terug te moeten grijpen naar de inbreukprocedure onder artikel 258 VWEU. Daarnaast valt ook een veelvuldiger gebruik van de procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU, ingevoerd bij het Verdrag van Maastricht, op dat nu op kruissnelheid lijkt te komen. Nog recenter begint de Commissie eveneens veelvuldig de procedure op grond van artikel 260 lid 3 VWEU, ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon, aan te wenden.

I. Inleiding

In deze bijdrage wordt stilgestaan bij een aantal recente, maar minder belichte, ontwikkelingen met betrekking tot de inbreukprocedure van artikel 258 VWEU. Zo wordt een eerste deel gewijd aan de behandeling van zaken voorafgaand aan de precontentieuze fase van artikel 258 VWEU en meer bepaald de EU Pilot-toepassing die erop gericht is om een oplossing te bewerkstelligen zonder de contentieuze fase van de inbreukprocedure te moeten doorlopen. In een tweede deel wordt ingegaan op een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van artikel 260 VWEU. De procedures in dat artikel staan aan het Hof toe om boetes en dwangsommen op te leggen aan lidstaten, voor de niet-naleving van een eerder gewezen arrest of voor de loutere niet-mededeling van omzettingsmaatregelen.

II. Wat voorafgaat aan de precontentieuze fase in de procedure onder artikel 258 VWEU

De eerste zin van artikel 258 VWEU beschrijft de precontentieuze fase van de inbreukprocedure en voorziet dat:

‘[i]ndien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit[brengt], na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.’

Om de contentieuze fase voor het Hof te starten, dient de Commissie dus eerst een met redenen omkleed advies uit te brengen, met daarin een deadline voor de lidstaat om de vermeende niet-nakoming te beëindigen. Dit advies zal ook voorafgegaan worden door een aanmanings-schrijven, waarin de Commissie uiteenzet waarom de lidstaat, haars inziens, zijn verplichtingen onder het EU-recht niet nakomt.

Artikel 258 VWEU beschrijft dus in feite slechts het laatste stadium van de precontentieuze fase, aangezien het geen melding maakt van de ingebrekestelling. Maar logischerwijs kan ook de ingebrekestelling slechts aan de lidstaat toegezonden worden wanneer de Commissie een analyse heeft gemaakt en tot een niet-nakoming (pre)concludeert. In het opsporen van problemen wordt de Commissie in grote mate geholpen door particulieren die in hun dagelijks leven of economische activiteit geconfronteerd worden met nationale wetgeving en praktijken die bedenkelijk zijn onder het EU-recht. Voor de behandeling van deze klachten en om tot een oplossing te komen zonder de inbreukprocedure te moeten starten, werd in 2008 EU Pilot opgericht. Ook burgers en bedrijven hebben immers als dusdanig weinig tot niets aan een veroordeling van een lidstaat door het Hof, maar wensen vooreerst concrete oplossingen voor de problemen waarmee ze geconfronteerd worden.

Zowel klachten van particulieren alsook zaken ambtshalve ingesteld door de Commissie passeren langs EU Pilot. Een aantal zaken wordt evenwel rechtstreeks doorge-stuurd naar de precontentieuze fase van de inbreukpro-cedure onder artikel 258 VWEU. EU Pilot vormt immers de eerste stap in het uitklaren van een vermeend pro-bleem. Wanneer daarentegen duidelijk is dat de lidstaat een schending van het EU-recht begaat, kan deze stap logischerwijs overgeslagen worden. Dit is o.a. het geval bij de niet-mededeling van omzettingsmaatregelen en

* Merijn Chamon is assistent en doctoraal onderzoeker aan de vakgroep Europees recht van de Universiteit Gent.

de niet-uitvoering van arresten van het Hof van Justitie.¹ In het tweede deel van deze bijdrage wordt evenwel ingegaan op recente controverses m.b.t. de vermeende niet-uitvoering van arresten van het Hof. Deze zouden ook gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van EU Pilot, aangezien blijkt dat de vraag omtrent het bestaan van een voortdurende niet-nakoming geen evidente zaak is. Bijgevolg zou het nuttig kunnen zijn om ook dit tweede type zaken onder EU Pilot te brengen.

EU Pilot beoogt dan om via een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie een informele oplossing te bereiken, waardoor de inbreukprocedure onder artikel 258 VWEU niet moet opgestart worden.² Aangezien de procedure onder de EU Pilot in de regel binnen de 20 weken wordt afgerond geschiedt een en ander ook op relatief korte termijn. Eenmaal geüpload in de EU Pilot databank heeft de lidstaat in kwestie tien weken de tijd om de klacht te onderzoeken en een met het EU-recht verenigbare oplossing voor te stellen.³ Indien de lidstaat deze mogelijkheid benut, heeft de Commissie op haar beurt tien weken de tijd om de voorgestelde oplossing te onderzoeken. Indien de Commissie van oordeel is dat de oplossing niet conform het EU-recht is, kan de inbreukprocedure van artikel 258 VWEU gestart worden. Uiteraard behoudt de Commissie hier haar beleidsvrijheid en is ze niet verplicht om de procedure voort te zetten.

Na een goede zes jaar kan geconcludeerd worden dat EU Pilot een succes is. Aanvankelijk participeerden slechts 15 van de 27 lidstaten in dit (vrijwillige) project. Vandaag de dag zijn alle lidstaten, m.u.v. Kroatië, dat nog de nodige maatregelen moet treffen, erin betrokken. In ongeveer 80% van de zaken die behandeld worden via EU Pilot wordt ook op informele wijze een oplossing bereikt, waardoor de inbreukprocedure niet meer moet gestart worden.⁴ EU Pilot heeft dan ook geresulteerd in een daling van het aantal lopende inbreukprocedures onder artikel 258 VWEU: van 2900 in 2009 tot 1343 in 2012.⁵ Hierdoor is EU Pilot ook een heel interessant instrument voor de lidstaten, aangezien het hen toelaat om formele inbreukprocedures (en de daarmee gepaard gaande kosten) te vermijden. Dit is dan vooral belangrijk voor lidsta-

ten zoals België, met een belabberd historisch trackrecord inzake inbreukprocedures. Zo liepen er op 31 december 2012 92 inbreukprocedures tegen België en 41 tegen Nederland, tegenover 117 procedures tegen België en 71 tegen Nederland een jaar eerder.⁶ Extra inzetten op samenwerking met de Commissie via EU Pilot kan deze aantallen dus verder verlagen. Echter ook binnen EU Pilot verschillen België en Nederland. Zo is het de bedoeling dat lidstaten binnen de 70 dagen (tien weken) antwoorden aan de Commissie, maar de gemiddelde responstijd van België is 80 dagen, terwijl die van Nederland slechts 66 dagen is.⁷

Hoewel EU Pilot positief moet beoordeeld worden is het project ook indirect voorwerp van kritiek gebleken. Volgens de Commissie dient EU Pilot immers om het engagement, de samenwerking en het partnerschap tussen haarzelf en de lidstaten te versterken met het oog op de verbetering van de kwaliteit en snelheid van de behandeling van klachten m.b.t. de toepassing van EU-recht.⁸ Dat de Commissie in dit kader geen specifieke aandacht heeft voor de particulier die initieel een klacht heeft ingediend, stuitte de ombudsman tegen de borst. Deze stelde dan ook voor om de Commissiemededeling uit 2002 'betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het Gemeenschapsrecht'⁹ aan te passen in het licht van de ervaringen op grond van EU Pilot.¹⁰ De Commissie negeerde deze oproep grotendeels, waardoor de herziene mededeling uit 2012 geen expliciete melding maakt van EU Pilot en zich beperkt tot de vermelding dat '[n]a de registratie een klacht in samenwerking met de betrokken lidstaat verder onderzocht [kan worden]. De Commissie zal de klager hiervan schriftelijk op de hoogte stellen'.¹¹ Het spreekt voor zich dat de ombudsman niet tevreden was met dit optreden en de handelwijze van de Commissie en in het licht hiervan ook een (veroordelend) besluit heeft aangenomen.¹²

Tenzij de Commissie hieromtrent van koers verandert, blijft EU Pilot dus in de eerste plaats een informele procedurele stap die toelaat aan de Commissie en de lidstaten om op een flexibele en snelle manier tot oplossingen te komen nopens niet-naleving van het EU-recht. Dat een

- 1 Leen Goossens & Liesbet Van den Broeck, 'Toepassing en afdwinging van internemarktregels', in: Inge Govaere (red.), *Europees recht: moderne interne markt voor de praktijkjurist*, Mechelen: Kluwer 2012, p. 303.
- 2 Zo heeft de Commissie in 2012 in slechts twee gevallen de inbreukprocedure gestart, zonder eerst gebruik te maken van EU Pilot. Zie Europese Commissie, 30e Jaarlijkse Verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht, COM(2013)726, p. 8.
- 3 Zie Europese Commissie, Tweede Evaluatieverslag over EU Pilot, COM(2011)930, p. 4. Deze termijn van tien weken is uitzonderlijk verlengbaar, maar kan uitzonderlijk ook ingekort worden.
- 4 In het eerste verslag over EU Pilot rapporteerde de Commissie een succespercentage van 85%, in een tweede verslag was dit gedaald tot 'bijna 80%'. Zie Europese Commissie, Evaluatieverslag EU Pilot, COM(2010)70, p. 3; COM(2011)930, p. 7.
- 5 In 2010 ging het om 2100 zaken en in 2011 om 1775 zaken. Zie COM(2013)726, p. 8. De Commissie wijst voor deze daling inderdaad naar de positieve effecten van EU Pilot, zie COM(2013)726, p. 12; Europese Commissie, 29e Jaarlijkse Verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht, COM(2012)714, p. 16.
- 6 Zie COM(2013)726, p. 9; COM(2012)714, p. 11. Van de cijfers voor 2012 zijn er 34 procedures wegens te late omzetting van richtlijnen door België tegenover slechts 6 voor Nederland. Zoals boven opgemerkt wordt dit specifieke type van procedures nooit behandeld via EU Pilot.
- 7 Zie http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm (geraadpleegd op 29 april 2014). De gemiddelde behandelingstermijn van de Commissie is overigens 102 i.p.v. de voorziene 70 dagen, wat de Commissie wijt aan de complexe dossiers en de noodzakelijke verzoeken tot aanvullende informatie bij de lidstaten. Zie COM(2011)930, p. 7.
- 8 Decision of the European Ombudsman closing his own-initiative inquiry OI/3/2009/MHZ concerning the European Commission, para. 61.
- 9 Zie COM(2002)141.
- 10 Zie Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/2/2011/OV to the European Commission, para. 19.
- 11 Europese Commissie, Mededeling tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie, COM(2012)154, p. 6.
- 12 De ombudsman concludeerde dat de Commissie zich *in casu* schuldig had gemaakt aan wanbeheer. Zie de Conclusie bij het onderzoek op eigen initiatief OI/2/2011/OV.

particulier die een klacht heeft ingediend bij de Commissie omtrent een niet-naleving hierdoor ook sneller geholpen wordt, is dan een neveneffect eerder dan het beoogde doel van EU Pilot.

Uit de succespercentages van EU Pilot volgt dat de Commissie in een aantal gevallen ook niet akkoord gaat met de oplossing voorgesteld door de lidstaat in kwestie. De Commissie kan, maar moet dus niet, in die gevallen de inbreukprocedure onder artikel 258 VWEU starten en de precontentieuze fase aanvatten. Indien de inbreukprocedure tot voor het Hof komt en het Hof de Commissie in haar vordering volgt, zal het Hof vaststellen dat de lidstaat zijn verplichtingen onder de EU-Verdragen inderdaad niet is nagekomen. Wat daarna kan gebeuren wordt hierna, in het tweede deel van deze bijdrage, besproken.

III. Recente ontwikkelingen met betrekking tot de inbreukprocedures onder artikel 260 VWEU

Voor zover nodig wordt er hier aan herinnerd dat artikel 260 lid 1 VWEU voorschrijft dat de lidstaat waarvan de niet-nakoming is vastgesteld in een procedure op grond van artikel 258 VWEU (of artikel 108, 259 of 348 VWEU) die maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.¹³ Wanneer dit niet gebeurt kan de Commissie, sinds het Verdrag van Maastricht, op grond van artikel 260 lid 2 VWEU de bijzonder procedure starten waarbij het Hof een boete of dwangsom aan een lidstaat kan opleggen.

Het Verdrag van Lissabon heeft in deze materie een tweetal wijzigingen aangebracht. Deze dienden er in de eerste plaats toe om de procedure efficiënter te maken. Zo hoeft de Commissie in de procedure onder artikel 260 lid 2 VWEU geen aanmaningsschrijven gevolgd door een met redenen omkleed advies meer toe te zenden aan de lidstaat, maar volstaat een aanmaningsschrijven alvorens de gerechtelijke procedure kan gestart worden. Verder werd ook een derde lid aan het artikel toegevoegd dat het Hof, op verzoek van de Commissie, toelaat om meteen een boete of dwangsom op te leggen aan een lidstaat wanneer deze laatste de nationale omzettingsmaatregelen voor een wetgevende richtlijn niet heeft meegeedeeld aan de Commissie. Hierna zal een aantal

interessante elementen uit de recente praktijk voor het Hof toegelicht worden.

Hoewel de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon zelf hier niets mee te maken hebben, kan ook opgemerkt worden dat het gebruik van de procedure van artikel 260 lid 2 VWEU op kruissnelheid lijkt te komen. Voor de inwerkingtreding van Lissabon (en dus sinds Maastricht) heeft het Hof in negen zaken geldelijke sancties opgelegd aan de lidstaten,¹⁴ terwijl sinds Lissabon er al in negen zaken sancties werden opgelegd en er vijf zaken hangende zijn.¹⁵

Het gebruik van artikel 260 lid 3 VWEU

De toevoeging van een derde lid werd door A-G Trstenjak als de belangrijkste van de twee wijzigingen door het Verdrag van Lissabon aangemerkt.¹⁶ Begin 2011 liet de Commissie al een mededeling publiceren m.b.t. de toepassing van deze procedure,¹⁷ maar toch maakte ze pas vanaf 2012 gebruik van deze procedure, waarbij tot op heden 36 procedures werden aangespannen.¹⁸ Het stramen bij deze zaken is als volgt: de Commissie spant een procedure aan en vordert (enkel) een dwangsom voor elke dag waarop de niet-mededeling van de nationale omzettingsmaatregelen voortduurt, te rekenen vanaf de dag van de uitspraak van het Hof. De lidstaat in kwestie haast zich vervolgens om een en ander in orde te brengen vooraleer het Hof uitspraak doet. Eenmaal de situatie geregulariseerd doet de Commissie afstand van beroep, aangezien de niet-nakoming is beëindigd en de dwangsom niet meer kan opgelegd worden. Hierbij verzoekt de Commissie systematisch om de verwerende partij in de kosten te veroordelen, hoewel ze zelf afstand doet, waartegen de lidstaat in kwestie geen bezwaren zal uiten.¹⁹ Vooralsnog is er geen enkele procedure uitgemond in een vonnis van het Hof. De grootste kanshebber hiervoor was een procedure die tegen Duitsland was aangespannen voor de niet-mededeling van de nodige maatregelen ter omzetting van de Dataretentierichtlijn.²⁰ Het probleem hier vond zijn oorsprong in een (gedeeltelijke) nietigverklaring van de Duitse omzettingswet door het Duits Grondwettelijk Hof en de keuze van Duitsland om de uitkomst van de zaak *Digital Rights Ireland* voor het Hof van Justitie af te wachten.²¹ In die laatste zaak was de geldigheid van de Dataretentierichtlijn zelf aan de orde. Aangezien het Hof op 8 april 2014 de richtlijn ongeldig heeft verklaard wegens een disproportionele

13 Uit het interne-markt-scorebord blijkt dat de gemiddelde termijn waarin geconformeerd wordt na een eerste veroordeling op 18,2 maanden ligt. Terwijl België op alle andere indicatoren boven het EU gemiddelde ligt, doet het hier met 14,2 maanden toch beter. Echter ook op dit punt kloppen de Nederlanders de Belgen, met een gemiddelde van 13,7 maanden. Zie http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state (geraadpleegd op 29 april 2014).

14 Mededeling van de Europese Commissie, *PbEU* 2011, C 12/1, in voetnoot 12.

15 Zie *infra* noot 54, stand van zaken op 31 maart 2014, m.u.v. de recentelijk gewezen zaak C-184/11, *Commissie/Spanje* (zie *infra* noot 31).

16 Zie conclusie van A-G V. Trstenjak in C-28/09, *Jur.* 2011, p. I-13525 (*Commissie/Oostenrijk*), voetnoot 2.

17 Mededeling van de Europese Commissie, *PbEU* 2011, C 12/1.

18 Stand van zaken op 31 maart 2014.

19 Tot op heden valt er slechts één geval te melden waarbij een lidstaat het Hof verzocht om toch de Commissie in de kosten te verwijzen. Het Hof wees dit verzoek simpelweg af met de opmerking dat het optreden van de Commissie het gevolg was van het stilzitten van de lidstaat, die dan ook de kosten moet dragen. Zie Beschikking van de Voorzitter van het HvJ EU 21 oktober 2013, C-253/13 (*Commissie/Bulgarije*).

20 Richtlijn 2006/24, *PbEU* 2006, L 105/54; C-329/12 (*Commissie/Duitsland*).

21 Zie HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 (*Digital Rights Ireland*). De zaak voor het Bundesverfassungsgericht betrof *Vorratsdatenspeicherung*, [2010] 125 *BVerfGE* 260.

beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens, zal de procedure tegen Duitsland onder artikel 260 lid 3 VWEU nu geen gevolg kennen.

Hier kan verder nog opgemerkt worden dat de Commissie, vooralsnog, niet alle mogelijkheden van deze bijzondere procedure in de praktijk aanwendt. Zo staat artikel 260 lid 3 VWEU toe dat de Commissie zowel een boete als een dwangsom vordert. Door zich te beperken tot het vorderen van een dwangsom raakt de procedure zonder voorwerp wanneer de lidstaat zijn omzettingsmaatregelen meedeelt, maar mocht de Commissie (ook) een boete vorderen zou deze nog altijd kunnen opgelegd worden voor de periode waarin de lidstaat deze maatregelen nog niet had meegedeeld. Of het opportuun zou zijn voor de Commissie om het spel zo hard te spelen is een andere vraag en het lijkt inderdaad gepaster om deze mogelijkheid slechts aan te wenden in uitzonderlijke gevallen, bijv. wanneer een lidstaat met een slecht trackrecord in een bepaald beleidsdomein (opnieuw) nalaat maatregelen mee te delen ter omzetting van een richtlijn die betrekking heeft op dat beleidsdomein (zie ook *infra*). In elk geval kan ook verwacht worden dat het Hof, analoog aan zijn praktijk m.b.t. procedures op grond van artikel 260 lid 2 VWEU erop zal insisteren dat het opleggen van een boete geen automatisme kan zijn (nadat een niet-nakoming is vastgesteld), maar moet volgen uit een beoordeling van de concrete situatie.

Boetes en dwangsommen onder artikel 260 lid 2 VWEU

Vooraleer verder in te gaan op een aantal recente ontwikkelingen, is het nuttig om de verschillende ratio's van de boetes en dwangsommen onder dit lid in herinnering te brengen. Zo weerspiegelen de forfaitaire boete en de dwangsom beide (i) de ernst van de inbreuk, (ii) de duur van de inbreuk en (iii) een noodzakelijke afschrikkende werking om herhaling te voorkomen. De forfaitaire boete weerspiegelt echter in de eerste plaats de voortdurende niet-nakoming in de periode na het eerste arrest (op grond van artikel 258 VWEU) en dit (ten laatste) tot het vonnis van het Hof in de procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU. Het beginpunt voor de berekening van deze boete is dan ook de dag van het eerste vonnis, terwijl het eindpunt samenvalt met het aanhangig maken van de zaak onder artikel 260 lid 2 VWEU voor het Hof. Indien de niet-nakoming op het moment van het tweede vonnis nog altijd voortduurt, wordt deze weerspiegeld in de dwangsom die begint te lopen vanaf de dag van het tweede vonnis tot de lidstaat de niet-nakoming beëindigt.

Een dwangsom kan dan slechts gevorderd worden wanneer die niet-nakoming voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof.²² Wanneer de niet-nakoming op dat moment nog voortduurt, maar beëindigd wordt voor de uitspraak van het Hof is het evident dat een dwangsom nog kan opgelegd worden, maar geen praktisch effect meer zal sorteren. In zulke gevallen kan een lidstaat bijgevolg ontsnappen aan een financiële sanctie voor zijn niet-nakoming, tenzij de Commissie ook een forfaitaire boete vordert. Sinds *Commissie/Italië*,²³ waarin de Commissie dit niet had gedaan, behoorde het tot de standaardpraktijk van de Commissie om inderdaad beide financiële sancties te vorderen.

Boetes in de context van de economische crisis

Zoals in de mededeling van de Commissie wordt uiteengezet,²⁴ worden de financiële sancties berekend door een forfaitaire som (bij zowel de boete als de dwangsom) te vermenigvuldigen zowel met de factoren voor de ernst en de duur van de niet-nakoming als met een factor eigen voor elke lidstaat die bepaald wordt door het aantal stemmen van die lidstaat in de Raad en zijn economische draagkracht, weerspiegeld door het bnp. Door de ontwikkelingen ten gevolge van de economische crisis werd dit laatste element door Griekenland voor het Hof betwist. Volgens deze lidstaat diende men voor de economische draagkracht van een lidstaat ook rekening te houden met het overheidstekort en de overheidsschuld,²⁵ die bij Griekenland niet meteen wijzen op veel draagkracht. Het Hof ging op dit punt niet expliciet in, maar kwam wel tot een significant lagere boete dan deze voorgesteld door de Commissie na te hebben opgemerkt dat 'rekening [moet] worden gehouden met de draagkracht van deze lidstaat op basis van de laatste aan het Hof verstrekte economische gegevens'.²⁶ In een zaak tegen Ierland was het Hof hier duidelijker in aangezien het opmerkte dat de economische draagkracht van Ierland sterk was afgenomen en dat rekening moest gehouden worden met de draagkracht zoals deze was op het moment van de beoordeling van de feiten door het Hof.²⁷ Dit terwijl de Commissie nog steeds het jaar $n - 2$ gebruikt als referentie 'aangezien twee jaar het minimum is om over relatief stabiele macro-economische gegevens te kunnen beschikken'.²⁸ Ten gevolge van de economische crisis heeft de Commissie weliswaar besloten om tot een jaarlijkse herziening van de lidstaatspecifieke factor over te gaan (i.p.v. een driejaarlijkse herziening),²⁹ maar in de berekeningsmethode van de Commissie wordt de economische draagkracht van een lidstaat nog steeds enkel weerspiegeld door het bnp.

²² Voor een zaak waarin dit niet het geval was en waarin het Hof het opleggen van een dwangsom bijgevolg verwierp, zie HvJ EG 18 juli 2006, C-119/04, *Jur.* 2006, p. I-6885 (*Commissie/Italië*), r.o. 33, 45 en 46.

²³ *Ibid.*

²⁴ Europese Commissie, Uitvoering van artikel 228 EG, SEC(2005)1658.

²⁵ HvJ EU 31 maart 2011, C-407/09, *Jur.* 2011, p. I-2467 (*Commissie/Griekenland*), r.o. 26.

²⁶ *Ibid.*, r.o. 42.

²⁷ HvJ EU 19 december 2012, C-374/11 (*Commissie/Ierland*), r.o. 43.

²⁸ Europese Commissie, COM(2013)8101, p. 2.

²⁹ Europese Commissie, SEC(2010)923/3, p. 3.

Financiële sancties voor federale staten

Een probleem dat zich meer zou kunnen voordoen in de toekomst, nu de toepassing van de procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU op kruissnelheid lijkt te komen, heeft betrekking op sancties opgelegd aan federale staten omwille van een niet-nakoming door een of meerdere van hun federale entiteiten. Zo werd Spanje voor het Hof gebracht door de Commissie omwille van een niet-terugvordering van illegaal verleende staatssteun door de autonome regio Baskenland. Spanje argumenteerde hier dat met betrekking tot de factor van de financiële draagkracht van de lidstaat, de draagkracht van de Baskische regio als referentie moest gelden en niet de draagkracht van Spanje. Het Hof verwierp terecht dit argument en merkte op dat het aan de lidstaten toekomt om hun interne organisatie naar eigen goeddunken te kiezen, maar dat vanuit EU-perspectief de enige relevante entiteit de lidstaat zelf is.³⁰ Het gevolg is uiteraard wel dat (federale) deelstaten een veel zwaardere boete opgelegd kunnen krijgen door het Hof, dan de boete die ze zouden krijgen mochten ze zelf als EU-lidstaat optreden. In de meest recente zaak op grond van artikel 260 lid 2 VWEU, *Commissie/Spanje* van 13 mei 2014, argumenteerde Spanje opnieuw dat de boete zou moeten aangepast worden aan de draagkracht van de regio in kwestie, opnieuw het Baskenland. *In casu* hadden drie provincies van het Baskenland onrechtmatige staatssteun verleend en (nog) niet (volledig) teruggevorderd nadat de Commissie zes beschikkingen had genomen en Spanje een eerste maal voor het Hof gebracht was. Aangezien het Baskenland goed is voor 6,24% van het Spaanse bnp, deed Spanje de suggestie om de normale forfaitaire som te vermenigvuldigen met dit percentage.³¹ Het Hof bevestigde echter dat '[a]angaande het bedrag van die forfaitaire som moet (...) de financiële draagkracht van het Koninkrijk Spanje in aanmerking worden genomen'.³² De situatie die volgde uit *Commissie/België* is complexer.³³ Zo werd België veroordeeld tot het betalen van een boete en een dwangsom wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen onder Richtlijn 91/271 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.³⁴ In België behoort deze materie tot de bevoegdheden van de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en in 2004 werd België voor de eerste maal veroordeeld aangezien geen enkele van de drie gewesten in orde was met de omzetting. Op 26 juni 2009 volgde een met redenen omkleed advies van

de Commissie waarin België werd uitgenodigd om binnen de twee maanden de nodige maatregelen te nemen. Aangezien niet alle maatregelen waren genomen startte de Commissie in oktober 2011 de procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU. Tijdens het geding maakten de drie gewesten echter verder werk van de omzetting van de richtlijn, waardoor op de terechtzitting in april 2013 enkel vijf Waalse agglomeraties niet conformeerden aan de richtlijn. In het licht van deze verbetering paste de Commissie haar vordering dan ook aan en werd België uiteindelijk door het Hof veroordeeld tot het betalen van een boete van € 10 miljoen en een dwangsom van € 859 404 per halfjaar waarin de niet-naleving voortduurt. Het behoeft weinig uitleg dat deze veroordeling van België intern tot een communautaire twist leidde. Zo wist de Vlaamse regering met een al dan niet terecht genoegzaamheid te melden dat zij de richtlijn al had omgezet en dat er bijgevolg geen sprake van kon zijn dat Vlaanderen zou meebetalen aan de financiële sancties. De boete werd uiteraard betaald door de Belgische regering, maar de gewesten raken er vooralsnog onderling niet uit wie welk deel zal betalen.³⁵ Op zich is dit uiteraard geen kwestie van Europees recht, aangezien enkel België werd veroordeeld en de interne organisatie van de Belgische staat geen zaak is voor de EU. Het argument van de Vlaamse regering klopt echter ook niet in het licht van de kenmerken van de procedure zoals hierboven beschreven. Hoewel het voor zich spreekt dat de dwangsom enkel werd opgelegd omwille van de niet-nakoming door Wallonië en de andere twee gewesten hier dus niet aan zouden moeten meebetalen, geldt dezelfde redenering niet voor de boete. Zoals boven uiteengezet wordt deze opgelegd voor de periode tussen het eerste arrest en de beëindiging van de niet-nakoming of, bij gebrek daaraan, de dag van het tweede arrest. Volgens Vlaams minister-president Peeters was Vlaanderen in juni 2011 zijn verplichtingen nagekomen en kan men zich dus afvragen of de Commissie in oktober 2011 wel nog een procedure zou aangespannen hebben tegen België, indien abstractie wordt gemaakt van de niet-nakoming door de andere twee gewesten.³⁶ Deze 'wat-als'-redenering kan echter niet verhullen dat Vlaanderen tussen 2004 en 2011 (of 2012 naargelang de bron) en bij het verstrijken van de deadline in het met redenen omkleed advies van 2009 zijn verplichtingen onder de richtlijn ook niet was nagekomen. Dat Vlaanderen aan de boete moet meebetalen voor de minstens zeven jaar waarin het na een eerste

30 Zie HvJ EU 11 december 2012, C-610/10 (*Commissie/Spanje*), r.o. 132. Dit sluit aan bij de overige rechtspraak van het Hof. Zo worden ook enkel de lidstaten aangezien als geprivilegieerde partijen onder artikel 263 VWEU, ongeacht de constitutionele positie die regionale entiteiten intern in hun lidstaat kunnen bekleden.

31 HvJ EU 13 mei 2014, C-184/11 (*Commissie/Spanje*), r.o. 55.

32 *Ibid.*, r.o. 80.

33 HvJ EU 17 oktober 2013, C-533/11 (*Commissie/België*). Voor een bespreking van dit arrest zie Christine Janssens, Patricia Popelier en Werner Vandenbruwaene, *SEW* 2014, afl. 5, p. 254-258.

34 Heden is er nog een andere zaak hangende voor het Hof waarin de omzetting door België van deze richtlijn aan de orde is, zie *infra* noot 53.

35 Het lijkt opportuun hieromtrent een samenwerkingsakkoord te sluiten. Vooralsnog is er enkel zo een akkoord m.b.t. de vertegenwoordiging van België voor internationale hoven, maar niet om de interne verdeling van sancties opgelegd door zulke hoven te regelen. Zie Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollège in een gemengd geschil, BS 1 december 1994.

36 Wanneer Vlaanderen daadwerkelijk zijn verplichtingen was nagekomen is niet geheel duidelijk. Parlementslid De Vroe (van de oppositie) merkte op dat Vlaanderen pas op 17 september 2012 de Commissie ervan op de hoogte had gebracht dat de nodige werken waren uitgevoerd. Zie Commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting, vergadering van 24 oktober 2013, *Handelingen van het Vlaams Parlement* 2013/14, C47 – FIN4.

veroordeling nog niet conformeerde aan een richtlijn aangenomen in 1991, waarvan de omzettingstermijn verstreek in 1998, lijkt dan ook een evidentie. Het probleem dat zich dan voordoet is dat het niet geheel duidelijk is welk gewest welk deel van de boete moet betalen. Minister-president Peeters betreurde dat het Hof niet zelf heeft aangegeven hoe de boete zou verdeeld moeten worden en merkte op dat België bij volgende gelegenheden het Hof hier weer toe zou moeten uitnodigen.³⁷ Het lijkt echter weinig waarschijnlijk dat het Hof hier zal op ingaan,³⁸ gelet op de Europeesrechtelijke fictie dat de niet-nakoming van België wordt vastgesteld, ongeacht hoe België zich intern staatkundig organiseert. Dit wordt ook bevestigd in het recente *Commissie/Spanje*. Zoals hierboven aangegeven betrof het hier de niet-terugvordering van onrechtmatige staatssteun door drie provincies van het Baskenland. Spanje had het Hof daarom verzocht om de situatie voor elk van de zes beschikkingen van de Commissie te 'individualiseren' aangezien het 'krachtens zijn nationale recht de door het Hof opgelegde sancties moet doorberekenen aan de lagere nationale entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de schending van het Unierecht'.³⁹ Het Hof wees dit verzoek af op grond van de klassieke redenen en gaf mee dat enkel de niet-nakoming van Spanje aan de orde is en dat het aan de lidstaat staat om na te gaan welk bedrag van elke betrokken onderneming teruggevorderd dient te worden.⁴⁰

Onenigheid over de beëindiging van een niet-nakoming

Uit al het voorgaande mag duidelijk zijn dat de vraag naar de beëindiging van een niet-nakoming van groot belang is. Het tijdstip van beëindiging zal de hoogte bepalen van de forfaitaire boete. Indien de beëindiging daarenboven voor de uitspraak in de zaak onder artikel 260 lid 2 VWEU valt, is er geen dwangsom betaalbaar en indien ze erna valt zal het exacte tijdstip ook van belang zijn om de hoogte van de gecumuleerde dwangsommen te bepalen. Een vraag die de bepalingen in de relevante Verdragsartikelen hierbij niet beantwoorden is wat dient te gebeuren indien er een onenigheid is tussen de lidstaat en de Commissie omtrent de al dan niet beëindiging van de niet-nakoming. Deze kwestie was enigszins al aan de orde in de nasleep van de zaak *Commissie/Frankrijk*,⁴¹ waarin het Hof voor het eerst verduidelijkte dat beide sancties (zowel boete als dwangsom) tegelijkertijd kunnen opgelegd worden. Het kwam echter pas als dus-

danig voor het Gerecht en het Hof in de zaken *Portugal/Commissie* en *Commissie/Portugal*.⁴²

In deze zaken stond de niet-omzetting door Portugal van Richtlijn 89/665 centraal. Na een eerste veroordeling in 2004, volgde een tweede veroordeling op 10 januari 2008 waarbij een dagelijkse dwangsom werd opgelegd van € 19 392. Op 30 januari 2008 trad de Portugese wet 67/2007 in werking, waarvan Portugal beweerde dat deze een einde maakte aan de niet-nakoming. De Commissie was echter van mening dat de richtlijn nog steeds niet correct was omgezet, waarna Portugal wet 31/2008 aannam die vervolgens in werking trad op 18 juli 2008. Bijgevolg was de vraag of de dwangsommen betaald moesten worden voor de periode 10-30 januari of 10 januari-18 juli. De Commissie vorderde per besluit een totaal aantal dwangsommen dat overeenkwam met de tweede periode. Dit besluit werd door Portugal voor het Gerecht aangevochten. Hier was de rechterlijke toetsing noodzakelijk beperkt door de bevoegdheid van het Gerecht. Laatst heeft immers uiteraard bevoegdheid om een bindend besluit van de Commissie te beoordelen, maar kan niet treden in de exclusieve bevoegdheid van het Hof om een niet-nakoming door een lidstaat vast te stellen.⁴³

Het Gerecht baseerde zich op het dictum van het arrest van het Hof van 2008 om wet 67/2007 te beoordelen. Aangezien het dictum stelde dat Portugal zijn verplichtingen niet was nagekomen doordat het een eerder wetsdecreet niet had ingetrokken, diende enkel geverifieerd te worden of wet 67/2007 het relevante wetsdecreet had ingetrokken, wat inderdaad het geval was. De Commissie wierp logischerwijs op dat zo een formele benadering haar doel zou missen, aangezien een oude regeling zou kunnen ingetrokken worden door een identieke nieuwe regeling (wat hier evenwel niet het geval was). Het Gerecht erkende dit en merkte op dat de Commissie de bevoegdheid toekwam hierover te waken, maar dat haar discretionaire marge beperkt is door de exclusieve bevoegdheid van het Hof (om een niet-nakoming vast te stellen) en de procedurele rechten van de lidstaat.⁴⁴ Aan de Commissie zou dan (enkel) de bevoegdheid toekomen om erover te waken dat een lidstaat kennelijk niet dezelfde maatregelen heeft aangenomen. Aangezien dit *in casu* niet het geval was, werd het besluit van de Commissie vernietigd.

In het beroep voor het Hof argumenteerde de Commissie in essentie dat het oordeel van het Gerecht de doeltreffendheid van haar toezicht op de helling zette. Het zou aan de Commissie moeten toekomen om een inhoudelijke analyse te maken van de maatregelen door de lidstaat genomen om de arresten van het Hof uit te voeren.

37 Zie Commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting, vergadering van 7 januari 2014, *Handelingen van het Vlaams Parlement* 2013/14, C88 – FIN5.

38 Janssens, Popelier en Vandenbruwaene, vgl. *supra* noot 33, pleiten op dit vlak voor meer transparantie in het oordeel van het Hof, wat uiteraard verschilt van de suggestie dat het Hof zelf de verdeling zou opleggen.

39 HvJ EU 13 mei 2014, C-184/11 (*Commissie/Spanje*), r.o. 42.

40 *Ibid.*, r.o. 43-45.

41 HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02, *Jur.* 2005, p. I-6263 (*Commissie/Frankrijk*). De aan Frankrijk opgelegde dwangsommen werden ook door deze lidstaat aangevochten, zie Gerecht EU 19 oktober 2011, T-139/06, *Jur.* 2011, p. II-7315 (*Frankrijk/Commissie*).

42 Gerecht EU 29 maart 2011, T-33/09, *Jur.* 2011, p. II-1429 (*Portugal/Commissie*); HvJ EU 15 januari 2014, C-292/11 P (*Commissie/Portugal*). Voor een bespreking, zie Merijn Chamon, *SEW* 2014, afl. 5, p. 258-262.

43 Gerecht EU 29 maart 2011, T-33/09, *Jur.* 2011, p. II-1429 (*Portugal/Commissie*), r.o. 65-67.

44 *Ibid.*, r.o. 81 en 82.

Hierop zou het Gerecht ook een controle kunnen uitoefenen die verder gaat dan de controle die het voor zichzelf zag in *Portugal/Commissie*. Volgens de Commissie zou de benadering van het Gerecht immers:

‘(...) betekenen dat bij iedere nieuwe maatregel die een lidstaat naar aanleiding van een krachtens artikel 260, lid 2, VWEU gewezen arrest van het Hof neemt, systematisch een nieuwe niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU moet worden ingeleid. Een dergelijke oplossing zou niet alleen de doeltreffendheid van die bepalingen kunnen ondermijnen, maar zou hoe dan ook indruisen tegen de logica zelf van de niet-nakomingsprocedure.’⁴⁵

In zijn oordeel volgde het Hof het Gerecht in elke stap van diens redenering met betrekking tot de (grenzen aan de) bevoegdheden van de Commissie en het Gerecht bij de beoordeling van maatregelen ter uitvoering van een arrest van het Hof. Met betrekking tot de vraag hoe de niet-nakoming beëindigd moest worden verwees het Hof, net als het Gerecht, naar de dicta van zijn twee eerdere arresten. Hoe het Hof deze formuleert hangt uiteraard ook af van de vordering van de Commissie. Op dit punt merkte A-G Jääskinen op dat de Commissie in de procedure onder artikel 258 VWEU zelf had opgemerkt dat de niet-nakoming zich beperkte tot de niet-intrekking van het wetsdecreet.⁴⁶ Ongetwijfeld zal de Commissie uit deze zaak onthouden om de niet-nakoming op een juridisch correcte, maar met het oog op de opvolging meest nuttige wijze te formuleren. Het fundamenteel punt dat de Commissie opwierp m.b.t. de doeltreffendheid van de procedure werd echter niet beantwoord door het Hof. Hier deed de Griekse regering de suggestie om een versnelde procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU te gebruiken.⁴⁷ Een tweede vraag die dan openligt is hoever de beoordelingsmarge van de Commissie precies reikt in de beoordeling van de maatregelen door de lidstaat genomen om het arrest van het Hof uit te voeren. Met het stijgend aantal veroordelingen onder artikel 260 lid 2 VWEU zullen deze vragen onvermijdelijk in de toekomst opnieuw rijzen.

Het beginsel van loyale samenwerking in de procedure voor het Hof

Ingevolge artikel 4 VEU zijn de lidstaten en de instellingen verplicht tot loyale samenwerking. Uiteraard geldt dit beginsel ook in de procedures onder artikel 258 en 260 VWEU. Zo gaat het Hof bij de bepaling van de hoogte van de financiële sancties ook na hoe de lidstaat zich heeft opgesteld t.a.v. de Commissie en in de uitvoering van het arrest van het Hof. Veelal draait dit negatief

uit voor de lidstaat, aangezien de lidstaat er niet zelden bijzonder lang over heeft gedaan om de nodige maatregelen te treffen of te antwoorden op het schrijven van de Commissie. In *Commissie/Tsjechië* merkte het Hof evenwel op dat de houding van Tsjechië ‘getuigt (...) van loyale samenwerking met de Commissie, daar de Tsjechische Republiek haar regelmatig heeft geïnformeerd over de ter uitvoering van het arrest Commissie/Tsjechische Republiek voorgenomen maatregelen’.⁴⁸ Tezamen met de duur en de ernst van de inbreuk hield het Hof hiermee rekening bij het bepalen van de hoogte van de boete. Een geheel ander verhaal was aan de orde in een recente zaak tegen Ierland, waar het Hof bij de bepaling van de hoogte van de boete opmerkte dat Ierland een bijzonder slechte voorgeschiedenis had in het opvolgen van EU-wetgeving met betrekking tot waterkwaliteit, met reeds vier verschillende veroordelingen.⁴⁹ Een gelijkaardige opmerking deed het Hof in *Commissie/Spanje* m.b.t. het (niet) terugvorderen van onrechtmatig verleende staatssteun.⁵⁰ In een zaak tegen Zweden wierp de verwerende partij op dat ze altijd loyaal heeft samengewerkt met de Commissie en dat de vertraging in de omzetting van Richtlijn 2006/24 het gevolg was van het noodzakelijk intern politiek debat over deze richtlijn. Zweden merkte hierbij op dat het deze interne moeilijkheden niet wilde inroepen om zijn niet-nakoming te rechtvaardigen, iets wat inderdaad stelselmatig door het Hof wordt verworpen, maar dat deze moeilijkheden aantonen dat de vertraging geenszins een gevolg was van een mogelijke niet-loyale houding. Het Hof verwierp dit onderscheid door Zweden gesuggereerd, maar merkte toch op dat ‘het feit dat het Koninkrijk Zweden tevoren nooit heeft verzuimd om een krachtens artikel 258 VWEU door het Hof gegeven arrest uit te voeren, als verzachtende omstandigheid in aanmerking [moet] worden genomen’.⁵¹

Het beginsel van loyale samenwerking werkt uiteraard in twee richtingen. Niet enkel de lidstaten moeten zich constructief opstellen t.a.v. de EU-instellingen, laatsten moeten dit ook doen t.a.v. de lidstaten. In dit licht kan het beginsel ook praktische gevolgen sorteren voor de Commissie wanneer zij haar bevoegdheid onder artikel 258 en 260 VWEU uitoefent. Zo wierp verweerder in *Commissie/Griekenland* op dat de Commissie het beginsel had geschonden door een procedure voor het Hof aan te spannen, terwijl Griekenland haar ervan op de hoogte had gebracht dat de noodzakelijke nationale wetgevingsprocedure bijna was afgerond. Het Hof ging hier niet expliciet op in en merkte louter op dat het bestaan van een niet-nakoming beoordeeld wordt op het tijdstip waarop de termijn in het aanmaningsschrijven bepaald, verloopt. Hiermee bevestigde het Hof nogmaals het objectieve karakter van de inbreukprocedure.

⁴⁵ HvJ EU 15 januari 2014, C-292/11 P (*Commissie/Portugal*), r.o. 35.

⁴⁶ Conclusie van A-G N. Jääskinen in C-292/11, punt 39-40.

⁴⁷ *Ibid.*, r.o. 81.

⁴⁸ HvJ EU 25 juni 2013, C-241/11 (*Commissie/Tsjechië*), r.o. 51.

⁴⁹ HvJ EU 19 december 2012, C-374/11 (*Commissie/Ierland*), r.o. 49.

⁵⁰ HvJ EU 13 mei 2014, C-184/11 (*Commissie/Spanje*), r.o. 75.

⁵¹ HvJ EU 30 mei 2013, C-270/11 (*Commissie/Zweden*), r.o. 55. Hier kan echter opgemerkt worden dat er nu voor het eerst ook een zaak tegen Zweden hangende is op grond van artikel 260 lid 2 VWEU. Zie *infra* noot 54.

Een element waarbij het beginsel toch een rol zou kunnen spelen is de vraag wanneer de Commissie een procedure op grond van artikel 260 lid 2 VWEU te vroeg zou aanspannen. Aangezien hierover niets bepaald is in het Verdrag is het in theorie mogelijk dat een niet-nakoming onder artikel 258 VWEU wordt vastgesteld en dat de Commissie de dag nadien reeds een aanmaningsschrijven richt tot de lidstaat, waarna ze een procedure onder artikel 260 VWEU start. Bij de beoordeling van de duur van een voortdurende niet-nakoming merkt het Hof nu reeds middels een standaardformulering op dat artikel 260 VWEU geen termijn bepaalt waarbinnen het arrest van het Hof uitgevoerd moet worden, maar dat met de uitvoering onverwijld moet aangevangen worden en deze zo snel mogelijk moet worden voltooid. Een lidstaat dient dus onmiddellijk over te gaan tot actie, maar de aard van de te nemen maatregelen kan wel een invloed hebben op de termijn waarbinnen ze redelijkerwijze kunnen doorgevoerd worden. Op dit punt zou dan een conflict kunnen ontstaan tussen de Commissie en een lidstaat waarbij laatste van mening is dat de opgelegde termijn onredelijk is. De Commissie heeft hier echter reeds zelf aangegeven te streven, behoudens uitzonderlijke gevallen, naar een minimumperiode van acht maanden tussen een oordeel van het Hof en het aanhangig maken van een tweede procedure.⁵²

IV. Uitleidende opmerkingen

Nu het gebruik van de inbreukprocedure voor het Hof op kruissnelheid lijkt te komen,⁵³ en lidstaten frequenter financiële sancties zullen opgelegd krijgen,⁵⁴ wordt het des te belangrijker voor hen om ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk zaken de contentieuze fase van de inbreukprocedure bereiken. Na zes jaar toepassing van EU

Pilot kan geconcludeerd worden dat het hiervoor inderdaad een effectief instrument is. Via EU Pilot is het aantal inbreukprocedures immers gevoelig gedaald. In wat in feite een vrijwillige samenwerking is, participeren nu ook alle lidstaten. Hoewel de toepassing van EU Pilot ook voordelen voor particulieren, die een klacht bij de Commissie hebben ingediend, biedt, is het in de eerste plaats een instrument ter bevordering van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. De pogingen van de ombudsman om hierin ook de particulier centraler te stellen, hebben voorlopig nog geen vruchten afgeworpen. Het toenemend gebruik van de procedure onder artikel 260 lid 2 VWEU heeft reeds geleid tot nieuwe vraagstukken die in de toekomst opnieuw voor het Hof zullen worden gebracht. Daarbij valt zeker te denken aan de vraag wanneer een niet-nakoming wordt beëindigd en welke procedure gevolgd moet worden indien hieromtrent een controverse ontstaat tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie. Gelet op het povere trackrecord van België in de inbreukprocedures en de verregaande interne bevoegdheidsoverdracht aan de federale entiteiten zal ook het probleem van de interne verantwoordelijkheid m.b.t. de aan de lidstaat opgelegde sancties zich in de toekomst nog voordoen. In elk geval gaat dit vraagstuk alle lidstaten met een federale structuur aan.

Aangezien het Hof nu meer lidstaten zal veroordelen tot een boete of dwangsom, zullen veroordelingen ook frequenter het voorwerp zijn van berichtgeving in de populaire media. Het wordt ook des te noodzakelijker om de Europese burger uit te leggen waarom de EU in sommige gevallen miljoenenboetes oplegt en ook hoe dit gebeurt. Een en ander is immers het eindproduct van een delicate en evenwichtige procedure en niet zomaar het gevolg van een discretionair besluit van een EU-moloch. Aangezien de huidige hangende procedures bijna uitsluitend betrekking hebben op de lidstaten die met economische problemen kampen, mag dit aspect zeker niet verwaarloosd worden.

52 Mededeling van de Europese Commissie, *PbEU* 2011, C 12/1; Europese Commissie, COM(2007)502, p. 10.

53 Momenteel zijn er een zestigtal inbreukprocedures onder artikel 108, 258 en 260 lid 2 en 3 VWEU hangende voor het Hof. Het merendeel zijn procedures op grond van artikel 258 VWEU waaronder ook vier tegen België (C-421/12, C-395/13, C-130/14 en C-163/14) en één tegen Nederland (C-252/13).

54 Op 31 maart 2014 waren er zes zaken op grond van artikel 260 lid 2 VWEU hangende voor het Hof. Opmerkelijk genoeg betreft het hier bijna uitsluitend zaken tegen perifere landen die nog steeds in economische moeilijkheden verkeren en die dus bedreigd worden met financiële sancties. Het behoeft weinig uitleg dat een goed begrip bij de burgers in deze staten essentieel is opdat de legitimiteit van de EU niet (verder) wordt aangetast indien sancties inderdaad worden opgelegd. Deze zes zaken zijn C-184/11 (*Spanje*) (intussen gewezen, zie hierboven), C-76/13 (*Portugal*), C-196/13 en C-653/13 (*Italië*), C-243/13 (*Zweden*) en C-378/13 (*Griekenland*).